

Dómsmálaráðuneytið  
Sölvholsgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 19. mars 2018

**Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (148. löggjafarþing 2017-2018, mál nr. S-31/2018)**

Með bréfi þessu er nokkrum athugasemdum við frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga komið á framfæri.

Athugasemdirnar snúa einkum að því meginatriði, að frumvarpið hefur að geyma ýmsar efnisreglur, sem einnig koma fram í íslenskri þýðingu reglugerðarinnar, en reglugerðinni í þeirri þýðingu er einnig veitt lagagildi og mun hún ganga framar lögnum sjálfum, ef misræmi er að finna.

1. Það vekur eftirtekt að ekki er valin sú leið, sem Noregur (sem annað EFTA ríki innan EES) hefur farið við innleiðingu á reglugerðinni, þ.e. að veita reglugerðinni lagagildi og að í lögnum sjálfum komi eingöngu fram þær sérreglur, viðbætur og útfærslur, sem reglugerðin mælir fyrir um að ríkin skuli eða megi taka upp í landslög. Rökstuðningurinn er eftirfarandi:

*„Það er mat starfshópsins að við ákvörðun um efnistök og framsetningu frumvarpsins að ný persónuverndarlög yrðu bæði óaðgengileg og torskiljanleg almenningi ef þau geymu aðeins sérreglur og undantekningar frá reglugerðinni. Til þess að gefa nýrri persónuverndarlöggjöf ákveðið heildaryfirbragð er sú leið því farin að setja inn í frumvarpið, auk sérreglna, undantekninga og viðbóta við reglugerðina, helstu hugtök og efni nokkurra kjarnaákvæða hennar. Jafnframt er leitast við að fylgja orðalagi hennar svo ekki komi upp misræmi og vísa jafnan til frekari reglna um efnið í ákvæðum reglugerðarinnar. [...] Í þessu sambandi var sérstaklega haft í huga að hin nýja Evrópulöggjöf hefur viðtæk áhrif fyrir samfélagið allt en ekki t.d. sérhæfð svið i atvinnulífinu einvörðungu.“*

2. Ein krafa réttarríkisins er að löggjöf skuli vera aðgengileg og skiljanleg. Hins vegar verður að ætla að með þeirri útfærslu, sem mælt er með í frumvarpinu, verði löggjöf á sviði persónuverndar í raun síður aðgengileg og skiljanleg. Hér á eftir verður þessi skoðun rökstudd nánar.
3. Sem dæmi má nefna að lykilákvæði persónuverndarréttar eru að finna í 8. gr. frumvarpsins. Í 1. mgr. 8. gr. segir að „[v]ið vinnslu persónuupplýsinga skal allra eftirfarandi þátta gætt eftir því sem nánar er lýst í 5. gr. reglugerðarinnar“. Þannig gefur ofangreint orðalag til kynna að 8. gr. laganna hafi eingöngu að geyma hluta af þeim reglum, sem koma fram í 5. gr. reglugerðarinnar og sé 5. gr. reglugerðarinnar þannig „til fyllingar og viðbótar“ lögnum (eins og segir í greinargerð).

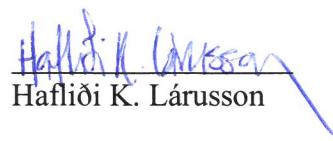
4. Reyndar segir einnig í lögum að ákvæði reglugerðarinnar gangi framar ákvæðum laganna, þannig að reglugerðin er meira en „til fyllingar og viðbótar“, heldur gildir reglugerðin fremur en lögin í hvert skipti sem finna má mun á milli, t.d. viðbætur í lögum, sem ekki falla innan þess svigrúms, sem reglugerðin veitir hverju ríki.
5. Við lestur á 8. gr. laganna kemur í ljós að ákvæðið er nánast bein endurtekning á 5. gr. reglugerðarinnar í íslenskri þýðingu, en þó ekki að öllu leyti og ekki orðrétt, heldur með breyttu orðalagi, þar sem virðist vera talið að sumt megi þýða með réttari hætti eða á betri íslensku en gert er í þýðingunni á reglugerðinni:
- Þannig er 1. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna nánast sama þýðing og má finna í a)-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar.
  - Aftur á móti er 2. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna að sumu leyti ólíkur b)-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Þannig er orðið „málefnalegum“ bætt við sem lýsingu á „tilgangi“ í 2. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna, en þetta orð eða sambærilegt er ekki að finna í b)-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Þar sem ákvæði reglugerðarinnar ganga framar ákvæðum laganna, verður ekki hægt að komast að annarri niðurstöðu en þeirri að orðið „málefnalegum“ í þessu ákvæði laganna sé ofaukið og hafi því ekki lagagildi. Ástæða þessa mismunar er e.t.v. sú, að meinингin hafi verið að þýða ensku hugtökin „specified, explicit and legitimate“ að fullu, en íslensk þýðing reglugerðarinnar segir eingöngu „skýrt tilgreindum og lögmætum tilgangi“. (Hér væri e.t.v. heppilegra að þýða ofangreind hugtök sem „í tilgreindum, skýrum og lögmætum tilgangi“.)
  3. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna er efnislega samhljóða c)-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, en þýðingin á (væntanlega) enska frumtextanum er þó ólík.
  - Í 4. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna er aftur að finna viðbót við texta d)-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, þar sem orðið „ófullkomnar“ birtist í lögum ásamt orðinu „óáreiðanlegar“, þar sem viðfangsefnið er að koma til skila merkingu enska orðsins „inaccurate“, sem í reglugerðinni er eingöngu þýtt sem „óáreiðanlegar“. (Hér væri hugsanlega betra að nota orðið „ónákvæmar“ til þýðingar á enska orðinu „inaccurate“, þar sem „óáreiðanlegar“ er fremur þýðing á enska orðinu „unreliable“). Hér skapast þess vegna aftur óvissa og við samlestur laganna og reglugerðarinnar er líklega rétt að virða orðið „ófullkomnar“ í lögum að vettugi, enda ganga ákvæði reglugerðarinnar framar.
  5. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna er efnislega samhljóða e)-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, en aftur er þýðingin á frumtextanum þó ólík.
  - Varðandi 6. tl. 1. mgr. 8. gr. laganna, er f)-liður 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar eingöngu endurtekinn hluta (af óljósum ástæðum), þannig að síðari hluti f)-liðarins í reglugerðinni þarf að lesast og skoðast með 6. tl. í lögum til að merking ákvæðisins í heild sinni komi fram.
6. Með sama hætti þyrfti að lesa önnur ákvæði í lögum, sem í raun eru efnisreglur sem einnig koma fram í reglugerðinni, en þó oftar en ekki í nokkuð ólíkri þýðingu á frumtextanum og þar sem gæta þarf að því í hvert skipti hvort að einhver efnismunur er fyrir hendi.

7. Við notkun á reglunum í óbreyttri mynd þyrfi þess vegna að gera eftirfarandi:
- Fyrst er ákvæðið í lögnum lesið. Það kann að vera ákvæði á þeim sviðum, þar sem reglugerðin tilgreinir að ríkin skuli (eða megi) setja sérreglur, viðbætur og útfærslur í landslög. Ef svo er, hefur slíkt ákvæði sjálfstætt gildi og þarf ekki að lesa það samhliða ákvæðum reglugerðarinnar (nema að því leyti sem þarf að tryggja að innlenda löggjöfin sé innan þess svigrúms, sem reglugerðin veitir).
  - Ef, hins vegar, ákvæðið í lögnum er fullkomin eða ófullkomin endurtekning á efnisákvæði í reglugerðinni, er ákvæði laganna lesið fyrst og síðan sambærilegt ákvæði í íslenskri þýðingu reglugerðarinnar, nema auðvitað farið sé beint í reglugerðina, enda ganga ákvæði hennar framar lögnum hvort sem er. Þannig má segja að slík efnisákvæði laganna séu í raun þarflaus og gera þau lítið annað en að skapa óþarfa óskýrleika og óvissu við túlkun og beitingu regluverksins.
  - Til viðbótar við ofangreint, má ekki gleyma því að íslenskar þýðingar á evrópureglum eru misjafnar að gæðum, þannig að við túlkun og beitingu regluverksins kann einnig að vera nauðsynlegt að skoða frumtexta reglugerðarinnar (sem yfirleitt er sá enski þegar um íslenska lögfræðinga og aðra er að ræða).
  - Ef frumvarpið verður óbreytt að lögum, er ferlið við notkun á reglunum þar með eftirfarandi: Íslensku lögini → íslensk þýðing reglugerðarinnar → enskur frumtexti reglugerðarinnar.
  - Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á flóknar tilvísanir í lögnum, ýmist til annarra ákvæða í lögnum eða þá til ákvæða í reglugerðinni. Við lestur slíkra ákvæða er þá nauðsynlegt að stökkva á milli skjalanna með ítrekuðum hætti til að ná nauðsynlegum „samlestri“, sem með engu móti er æskilegur eða sem gerir löggjöfina meira skiljanlega og aðgengilega, hvorki fyrir lærða né leika.
8. Í ofangreindu samhengi er einnig vert að nefna þýðingar í stuttu máli. Í greinargerð með frumvarpinu er rætt um íslenska þýðingu reglugerðarinnar, sem öðlast lagagildi sem slík, eins og fyrr hefur verið nefnt. Í greinargerðinni er m.a. vísað til íslensku lagahugtakanna „stjórnavaldssekt“ og „eftirlitsstjórnvald“ og bent á að í greinargerðinni séu notuð önnur orð yfir sömu hugtök, þ.e. „stjórnsýslusekt“ og „eftirlitsvald“. Þá segir eftirfarandi:
- „Í skýringum við einstök ákvæði frumvarpsins verður nánar fjallað um þau tilvik þar sem orðnotkun kann að víkja frá þýðingu texta reglugerðarinnar vegna hefðar sem ákveðin hugtök hafa áunnið sér í íslensku lagamáli, en það þjónar einnig því markmiði að gera lögini skiljanleg og aðgengileg almenningi.“
9. Hér er aftur um sérkennilega útfærslu að ræða og sem með engum hætti gerir löggjöf á þessu sviði aðgengilegri og skiljanlegri en ella. Miklu nær væri að gerð væri heildaryfirferð á íslenskri þýðingu reglugerðarinnar áður en frumvarpið verður að lögum og þess gætt að þýðingin sé bæði efnislega rétt og á skyrri og góðri íslensku og uppfylli þannig kröfur réttarríkisins um lagasmíð.
10. Ofangreind útfærsla myndi einnig kalla á að athugasemdir við einstök ákvæði þyrfi að lesa til „textaskýringar“ vegna mismunandi hugtakanotkunar í reglugerðinni annars

vegar og lögnum hins vegar. Ferlið við notkun á reglunum væri þar með eftirfarandi í raun: Íslensku löginn → íslensk þýðing reglugerðarinnar → athugasemdir við einstök ákvæði þar sem munur er á hugtakanotkun → enskur frumtexti reglugerðarinnar.

11. Með vísan til fyrri umfjöllunar er t.d. orðið „stjórnvaldssekt“ jafn rétt og reyndar réttari þýðing á enska hugtakinu „*administrative fine*“ en orðið „stjórnsýslusekt“, einfaldlega vegna þess að orðið „stjórnvaldssekt“ er það orð í íslensku lagamáli, sem nær yfir hið enska hugtak. (Sama á við um orðin „eftirlitssjórnvald“ og „eftirlitsvald“, sem nefnd voru fyrr.)
12. Að óbreyttu verður þess vegna að telja að verði frumvarpið að lögum í óbreyttri eða lítt breytti mynd, samrýmist það illa kröfum réttarríkisins um lagasmíð og í raun er verið að gera flókið og margslungið réttarsvið enn flóknara og óskýrara en ella.
13. Í því sambandi er rétt að benda á þá staðreynd að lögfræðingum, dómurum og öðrum, sem er gert að vinna og dæma eftir þessum reglum, er enginn greiði gerður með þessari útfærslu. Einnig má stórlega efast um að löggjöfin verði aðgengilegri eða skiljanlegri almenningu með þessum hætti. Í raun er texti laganna jafn margslunginn og að mörgu leyti tyrfinn og texti reglugerðarinnar og má segja að sú staðreynd liggi í hlutarins eðli.
14. Til að tryggja vandaða, skýra og aðgengilega löggjöf eins og kostur er á þessu sviði, væri æskilegra að útfæra lagasetninguna með eftirfarandi hætti:
  - a) Fylgt væri þeirri leið, sem t.d. Noregur hefur farið og þar sem löginn sjálf hafa eingöngu að geyma þær sérreglur, viðbætur og útfærslur, sem reglugerðin mælir fyrir um að ríkin skuli eða megi taka upp í landslög, auk annarra reglna á þessu sviði, sem Íslandi er heimilt að setja og sem talið er rétt að tilgreina í almennum lögum um persónuvernd, fremur en í sérlögum á einstökum sviðum.
  - b) Íslensk þýðing reglugerðarinnar væri yfirfarin í heild sinni og þess gætt að þýðingin sé bæði efnislega rétt og á skýrri og góðri íslensku, áður en henni er veitt lagagildi. Meðal annars væri hugtakanotkun að fullu samræmd íslensku lagamáli, enda er með engu móti hægt að sjá að annar háttur sé æskilegur.
  - c) Til að gera efni laganna meira aðgengilegt og skiljanlegt almenningu, myndi Persónuvernd útbúa kynningar- og fræðsluefnin af ýmsum toga, sem sérstaklega væri hannað til að gera flókið og víðfeðmt efni persónuverndarlaga eins aðgengilegt og skiljalegt og framast er unnt.

Virðingarfyllst,

  
Hafliði K. Lárusson